

## EL NUEVO TRATADO DE ESTABILIDAD, COORDINACIÓN Y GOBERNANZA: ¿ES EL TRATADO QUE NECESITA LA UE?

### I. ASPECTOS GENERALES: UN NUEVO TRATADO PARA RESPONDER A LOS RETOS DE LA DELICADA SITUACIÓN ECONÓMICA ACTUAL

El pasado 2 de marzo veinticinco de los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea – todos salvo el Reino Unido y República Checa– firmaron un nuevo tratado internacional para avanzar en el proceso de integración europea. Es el llamado Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (en adelante TCEG), que en estos momentos se encuentra en proceso de ratificación y cuya entrada en vigor está inicialmente prevista para el 1 de enero de 2013. *Prima facie* podría parecer una reforma más del entramado de tratados que conforman el Derecho originario de la UE; un paso más en el largo camino del proceso de integración europea hacia un destino final de carácter federal; una modificación más para perfeccionar institucional y materialmente el sistema de la Unión como antes lo han hecho el Acta Única Europea, el Tratado de Maastricht, el Tratado de Ámsterdam, el Tratado de Niza, Tratado de Lisboa... No en vano el objetivo último del TCEG es dotar a la Unión Económica y Monetaria (UEM) que se diseñó en Maastricht de la muleta necesaria para permitir que la ya consolidada Unión *Monetaria* se dote realmente de la dimensión *Económica* (fiscal, presupuestaria...) que tan sólo aparece en el nombre de la UEM y que los Estados miembros fueron incapaces de incluir a principios de la década de los noventa del siglo pasado en el diseño jurídico-institucional de la zona euro. Bien mirado, desde una perspectiva histórica, ni siquiera es realmente novedoso que el proceloso proceso de integración europea se tope con situaciones graves de crisis. En realidad, la historia comunitaria ha estado jalonada de momentos de profundas crisis. A veces han sido de índole institucional (crisis de la silla vacía); en ocasiones lo han sido de naturaleza económica (crisis del petróleo en los setenta); y hasta han existido crisis que han combinado ambos elementos (crisis de los ochenta).

No obstante, rascando algo más bajo la corteza exterior de esta reforma pronto nos topamos con algunas diferencias que difícilmente pueden pasar desapercibidas. Tanto en el contexto como en el propio tratado. Así, por lo que respecta al contexto en que se produce esta nueva reforma parece evidente que el TCEG rompe abruptamente con la extendida sensación que se tenía tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (1 de diciembre de 2009) de que tanto a la Unión como a sus Estados miembros se les habían quitado las ganas de aventurarse en nuevas reformas. Ello tampoco era de extrañar dado que la exigencia de ratificación por *todos* los Estados miembros había empezado a convertirse en una suerte de ‘ruleta rusa’ en la que la bala tan pronto caía en las siempre imprevisibles Dinamarca o Irlanda (Tratado de Maastricht, Tratado de Niza) como podía corresponder a socios fundadores fiables como Francia o Países Bajos (Tratado Constitucional), amén de un Reino Unido siempre dispuesto a dar la nota discordante.

En este mismo orden de cosas, en relación con el contexto en que surge el actual tratado y sus precedentes, a nadie se le escapa tampoco que la crisis económico-financiera que se desencadenó en 2008 está resultando mucho más grave y profunda que las anteriores, a la par que está poniendo en jaque valores que constituyen la esencia de la integración europea y poniendo en evidencia la falta de instrumentos suficientes para poder actuar correctamente en

el marco de la UEM. En verdad, con el inicio de la crisis en 2008 entramos en una delicada situación en la que la Unión ha ido poniendo remiendos de dispar naturaleza y base jurídica sin terminar de lograr el fin perseguido. Se comenzó con un *Mecanismo de Asistencia Financiera* (MAF), aprobado por un Reglamento fundamentado en la cláusula de imprevisión prevista en los tratados constitutivos y concebido para ayudar a los países que no forman parte de la zona euro. Posteriormente, una vez que el paquete de préstamos bilaterales a Grecia se manifestó claramente insuficiente, para ayudar a los países con dificultades de la zona euro se aprobaron tanto la *Facilidad Europea de Estabilidad Financiera* (FEEF), mediante un tratado internacional, como el *Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera* (MEEF), a través de un reglamento. Por último, antes de recalar en el TCEG propiamente dicho, se recurrió al mecanismo de la reforma simplificada de los tratados constitutivos (art. 48.6 TFUE) para introducir un nuevo apartado tercero en el artículo 136 TFUE que permitiese crear un nuevo mecanismo estable y suficientemente dotado; sobre su base se ha creado mediante un tratado internacional el *Mecanismo Europeo de Estabilidad* (MEDE), cuya entrada en vigor se preveía para el 1 de julio de 2012 (lo hará próximamente) y cuya concesión de préstamos quedará condicionada a partir de marzo de 2013 a la propia ratificación del TCEG. Al final, a pesar de toda esta cascada de acciones, en el invierno de 2011 y primavera de 2012 se ha llegado a una situación de riesgo extremo en la que la impotencia mostrada por la Unión Europea durante 2010 y 2011 para adoptar medidas para combatir eficazmente la crisis económica y financiera ha dejado aflorar incluso la posibilidad de salida de algún Estado de la zona euro y con ello el correlativo temor a una fractura del euro, con las posibles consecuencias que ello acarrearía para el futuro del propio proceso de integración. Piénsese que las reiteradas decisiones fallidas del Consejo Europeo, adoptadas sucesivamente durante 2010 y 2011 para intentar atajar definitivamente la hemorragia producida por la delicada situación de países como Grecia, Irlanda o Portugal, pusieron en evidencia la impotencia de la Unión para encarar con eficacia la crisis. Fuese por incapacidad institucional para alcanzar los acuerdos necesarios o fuese por falta de decisión política del país que en estos momentos marca el rumbo político europeo, lo cierto es que a finales de 2011 la Unión se situó en un delicado contexto de grave deterioro de la situación económica y financiera que hacía del todo punto imprescindible adoptar por fin medidas extraordinarias que resultasen adecuadas y suficientes para superar de una vez la indecisión con la que había venido actuando la Unión Europea.

Por último, desde una perspectiva netamente jurídico-institucional, el contenido del nuevo tratado viene a paliar una de las principales deficiencias del Tratado de Maastricht, a saber, intenta regular lo que se debería haber hecho al regular la arquitectura institucional y competencial de la Unión Económica y Monetaria. Una zona euro sin amplias competencias fiscales, sin política presupuestaria común y sin coordinación de las políticas económicas ha resultado claramente deficiente en una situación de crisis asimétricas e intereses (económicos y monetarios) contrapuestos entre los diferentes Estados que conforman esa UEM. No obstante, el aspecto más peculiar del nuevo tratado no es de carácter material; es precisamente su forma de celebración. Ello es así porque su contenido afecta directamente a materias que son competencia de la Unión, como son la política monetaria, el control presupuestario y la coordinación económica. Su procedimiento de celebración se ha realizado, empero, al margen de los procedimientos de revisión previstos *ad hoc* en los tratados constitutivos de la UE (art. 48 TUE). Es, por tanto, un tratado internacional que formalmente no modifica los tratados constitutivos de la Unión pero regula materias propias de los mismos ligadas a la UEM e incluso encomienda labores de relevancia a instituciones de la UE. Además, para mayor complicación, han quedado fuera dos Estados miembros de la Unión (Reino Unido y República checa), a la vez que puede ser ratificado también por los Estados miembros de la UE que no forman parte de la zona euro.

## II. ¿ES REALMENTE EL TRATADO QUE NECESITA LA UE?

Ahora bien, la pregunta que a la postre ha de plantearse a la hora de analizar el TCEG es bien sencilla. Por más complejo que resulte su contenido; por muchas dudas de índole institucional que plantee un tratado que se sitúa *extra muros* del sistema de la Unión ignorando por completo al Parlamento Europeo; e incluso por muy disparatado que pueda parecer el

galimatías jurídico creado por el mismo, la cuestión fundamental que preocupa a la ciudadanía es saber si al final el TCEG (y con él el MEDE) es el tratado que necesita en este momento la Unión.

En este sentido, no cabe duda que el TCEG encarna una opción excepcional (jurídica, institucional y políticamente) que vino condicionada por la falta de unanimidad (veto británico) y por la excepcionalidad del momento. Quedan igualmente pocas incertidumbres a propósito de las profundas consecuencias económicas y sociales que acarrea para algunos Estados de la Unión el estricto cumplimiento de las normas de disciplina presupuestaria (regla de oro y garantía de exigencia política y judicial) que conforman el nudo gordiano y la razón de ser del TCEG. Todo podría, empero, quedar compensado si concluyéramos que efectivamente nos encontramos ante el tratado que la Unión necesita en el momento actual. ¿Cuál es, pues, la valoración que en términos globales merece el TCEG?

De entrada, a nuestro entender, el punto de partida es indudable. La reforma introducida por el TCEG no es en modo alguno baladí. Ni desde el prisma político ni tampoco desde el jurídico. Sin duda, resulta del todo punto exagerado calificarla de refundación de la Unión, ya que – como no podría ser de otra manera – mantiene inalterado todo el acervo del TUE y del TFUE. También parece exagerado considerarla como la solución definitiva a la crisis, ya que pocos creerán que sirva por sí sola para lograr semejante empresa. Pero, en cualquier caso, marca un importante hito en el proceso de integración europea ya que intenta procurar a la Unión la ‘pata económica’ que no fue políticamente posible incluir en el Tratado de Maastricht, pese a las propuestas del entonces presidente de la Comisión y algunos analistas muy destacados. La intención es, por tanto, buena. El problema es que, como recuerda el viejo adagio, “el infierno está empedrado de buenas intenciones”.

Entre los posibles riesgos u obstáculos a los que se enfrenta este nuevo tratado internacional, el primero es de carácter político-económico y radica en que principios como el de solidaridad entre los Estados miembros, economía social de mercado, progreso social o cohesión económica –a los que con toda pompa jurídica el artículo 3 TUE les ha concedido el honor de colocarlos en el frontispicio del ideario europeo– no están siendo precisamente el *leitmotiv* de la actuación europea para combatir conjuntamente la actual crisis económica y financiera. Pero además, en segundo término, el riesgo principal deriva de la relevante novedad de que sale adelante sin el respaldo unánime de los Estados miembros de la Unión y, en consecuencia, por una vía jurídica que, aunque en principio sea plenamente conforme con los postulados del Derecho Internacional y del Convenio de Viena de 1969, plantea múltiples interrogantes jurídicos desde la perspectiva del tradicional método comunitario; los principales retos serán los de carácter institucional y los derivados de la concatenación práctica del nuevo tratado con el actual Derecho de la Unión. También, en tercer lugar, podrían surgir dificultades imprevistas en el caso de que alguno de los diecisiete Estados de la zona del euro no lo ratificase. Esos efectos obviamente dependerán a la postre de quién fuera esta vez el ‘Estado díscolo’, si bien la flexible cláusula de entrada en vigor prevista facilita notablemente la labor; salvo, obviamente, que fueran Alemania o Francia los Estados que no ratificasen. Incluso, en cuarto lugar, no habría que descartar tampoco la posibilidad de que el Reino Unido emplease algún resorte institucional (Parlamento Europeo) o judicial de la Unión (Tribunal de Justicia) para intentar obstaculizar la viabilidad de la vía jurídica escogida o de medidas y acciones que se adopten en el futuro sobre su base.

Con todo, no conviene tampoco sobredimensionar estas dificultades jurídicas. Por una parte, porque la redacción que se ha dado al tratado se cuida mucho de soslayar cualquier atisbo de posible conflicto institucional o jurídico, amén de contener en realidad muy contadas obligaciones jurídicas que no se encuentren ya en el Derecho originario o derivado de la UE. Por otra parte, el verdadero problema de fondo es en realidad de naturaleza económica y política: económica en cuanto la intención última de estas medidas es salvar el euro y, ciertamente, ante situaciones excepcionales se necesitan también instrumentos jurídicos que estén a la altura de las exigencias del momento; y política porque lo que late en el fondo del debate es el agotamiento del modelo que en las últimas seis décadas ha servido de fundamento para el proceso de integración. Con TCEG o sin él, la integración lineal a

veintisiete está agotada y el nuevo tratado debería ser simplemente un parche temporal; una suerte de cura de urgencia para contener la hemorragia que está provocando la imparable crisis económica actual.

Precisamente por ser la respuesta jurídica a una situación excepcional, en el futuro no debería erigirse este tipo de ‘reformas heterodoxas’ en modelo aplicable a situaciones de normalidad. Este tratado no puede ser en modo alguno la solución definitiva a esta crisis de modelo. Esa deberá llegar cuando las turbulentas aguas de la economía actual vuelvan a la calma y su diseño requerirá bastante más sosiego que el tenido en la noche del pasado 8 de diciembre de 2011. Aparte de que probablemente esté faltando en esta cuestión, como acaso también en otras tantas, el tino preciso para un correcto *storytelling*; los ciudadanos necesitan un relato verídico y convincente para respaldar este tipo de iniciativas extraordinarias, cuyo efecto más visible son muy duros recortes sociales de los que no termina de verse su efectividad colectiva. Al fin y al cabo está en juego el propio modelo europeo de vida.

En cualquier caso, sólo el paso del tiempo dilucidará si este nuevo tratado ha sido el compañero de viaje que en estos turbulentos momentos necesitaba la Unión Europea para llegar a su particular Ítaca en forma de recuperación económica y mejor avituallamiento para futuras crisis o, más bien, un nuevo intento fallido en el particular hilo de Penélope en que ha entrado la Unión desde el fracaso del Tratado Constitucional. Esperemos, por el bien de todos, que sea el primer caso...

### III. ¿QUÉ EUROPA QUEREMOS?

Con todo, al hilo de la valoración del TCEG cabría plantearse una pregunta de bastante mayor calado, a saber, ¿qué Europa queremos? Y puestos a elucubrar, un curso de verano como éste puede ser un foro que permite conceder ciertas licencias a la imaginación. Aunque acaso sea a costa de perder parte del realismo cotidiano que inspira la labor del jurista.

A nuestro entender, sería una Europa que fundiría en un nuevo ente político tanto al medio centenar de Estados existentes hoy en nuestro continente como también a la Unión Europea y al Consejo de Europa. No conocería de fronteras interiores desde Gibraltar hasta Vladivostok, desde el Ártico hasta los últimos confines de Turquía. Sería una Europa en la que nuestros hijos y nietos avanzarían hacia la *federalización* que la generación de nuestros abuelos soñó y la nuestra no ha sabido –o querido– construir. Para ello, la visión de los Estados sobre las competencias de sus nuevas instituciones supranacionales (legislativas, judiciales, monetarias...) se tendría que ir desprendiendo progresivamente de la miope visión cortoplacista de cuño nacional, así como entender que una cosa es el necesario liderazgo político firme y otra bien diferente el *diktat* del más fuerte en cada momento (sea la actual Alemania desmemoriada o sea quien asuma ese papel en años venideros). Sería una federación que debería incorporar a sus señas de identidad internas una democracia más participativa y transparente, a la par que en su acción exterior lograrse buscar el difícil equilibrio entre la defensa de unos valores universales de paz y Estado de Derecho con una posición pragmática que permitiera mantener un cierto protagonismo internacional; es decir, un razonable equilibrio entre intereses y valores.

Obviamente esa Europa del futuro no podría quedar tampoco ajena a los postulados económicos que rigiese en el contexto mundial del momento, que esperemos hayan logrado dar con la pócima mágica de equilibrio entre intervención pública y mercado. Precisamente por ello, si se desea tener un modelo social mínimamente solidario no hay otro camino que apostar de verdad –no sólo de boquilla– por el valor de la educación y el esfuerzo como medio principal de articulación social y por la investigación y la innovación científica como motor del desarrollo económico. Puestos a soñar, sería una Europa que apostaría por la defensa del medio ambiente con energías limpias y mantendría la diversidad cultural y la pluralidad lingüística como *leitmotiv* de su acción política. Sería una Europa que, sin transitar por el imaginario utópico, haría realidad el viejo anhelo “de una federación europea indispensable para la preservación de la paz” y apta para contribuir “al aumento del nivel de vida”.

Y, sea posible o no esa Europa ideal, es evidente que EUROBASK contribuye desde hace tiempo de manera encomiable a mantener vivo el ideal federal europeo. Que sea por mucho tiempo...